

Notes pour l’allocution d’ouverture de M^e Hélène Fréchette, présidente de la Commission de la fonction publique, lors de l’audition tenue par la Commission de l’administration publique, le 18 octobre 2017, en suivi de la recommandation 7.1 de son 33^e rapport sur l’imputabilité

PRÉAMBULE

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les membres de la Commission,

Je suis très heureuse d’être parmi vous aujourd’hui pour donner suite à la recommandation de la Commission de l’administration publique voulant que la Commission de la fonction publique vous rencontre chaque année pour présenter les conclusions de ses travaux de surveillance. Les trois personnes qui m’accompagnent sont Madame Lucie Robitaille, directrice générale des activités de surveillance et du greffe, Monsieur Mathieu Chabot, directeur des enquêtes et du greffe, ainsi que Madame Madeleine Poirier, conseillère stratégique.

Le 22 octobre 2015, lors de l'audition de la Commission de la fonction publique, une recommandation avait également été formulée pour que vous soient transmis les premiers constats touchant l'application de la Loi sur la fonction publique au terme des quatre premières années de son cycle de vérifications en matière de dotation. Ces constats vous ont été transmis à l'automne 2016. Nous aurons l'occasion d'en discuter aujourd'hui.

CONSTAT GÉNÉRAL

La Commission de la fonction publique est chargée de veiller au respect des valeurs et des principes qui découlent de la Loi sur la fonction publique en matière de gestion des ressources humaines.

Dans ses travaux de vérification et d'enquête, la Commission constate que les ministères et organismes respectent généralement les principes de la Loi. À l'exception peut-être de la prolongation ou du renouvellement d'emplois occasionnels de courte durée, peu d'écarts semblent relever d'une réelle volonté de contourner les règles. La plupart des pratiques non conformes découleraient plutôt d'une méconnaissance du cadre normatif ou d'erreurs commises de bonne foi.

La Commission considère cependant que toute erreur en matière de gestion des ressources humaines est une erreur de trop, car elle touche des personnes, et qu'elle peut entacher la confiance des citoyens envers la fonction publique. Son rôle de « gardienne » des principes de la Loi est donc toujours d'actualité.

VÉRIFICATIONS EN MATIÈRE DE DOTATION

En 2012, la Commission a entrepris une série de vérifications en matière de dotation afin d'évaluer l'application du cadre normatif et le respect des principes d'équité, d'impartialité, de sélection au mérite ainsi que d'égalité d'accès aux emplois.

D'ici 2020, elle aura vérifié les façons de faire des ministères et organismes regroupant la grande majorité des quelque 60 000 ETC de la fonction publique. En 2015-2016, soit à mi-parcours du cycle de vérifications, la Commission avait examiné un peu plus de 1 000 dossiers dans 10 organisations. En 2016-2017, elle en a examiné 777 dans 6 organisations.

Principales conclusions relatives aux vérifications en matière de dotation

– Nominations à un emploi faisant exception au processus de recrutement de l'employé occasionnel :

Un employé occasionnel doit être recruté à la suite d'un processus de qualification. Certains emplois font toutefois exception à cette règle, dont les emplois de courte durée (moins de onze semaines ou d'un maximum de 55 jours). Selon la *Directive sur les emplois occasionnels dans la fonction publique*, ces emplois ne doivent pas être prolongés ni renouvelés.

Or, au total, pour les dix premières organisations vérifiées, 68 % des dossiers étaient non conformes sur le plan de la durée, de la prolongation ou du renouvellement des emplois. Pour les six organisations vérifiées en 2016-2017, 32 % des dossiers étaient non conformes, dont 30 % au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et 41 % au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

En novembre 2015, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) a effectué un rappel des règles applicables relativement à la durée, à la prolongation et au renouvellement de ces emplois. Au même moment, la

Directive a été modifiée pour permettre de répartir les onze semaines en 55 jours travaillés, de manière continue ou non.

La Commission espérait constater une amélioration de la conformité dans ses vérifications portant sur des périodes ultérieures à novembre 2015. Malheureusement, deux des rapports produits à ce jour démontrent encore des taux de non-conformité élevés, allant de 56 % à 67 % des dossiers.

– **Promotions sans concours :**

La promotion sans concours (PSC) se distingue du processus habituel de promotion, puisqu'il s'agit d'un processus individuel. Des conditions doivent cependant être remplies, et l'employé doit réussir une procédure d'évaluation.

Dans un rapport publié en 2010-2011, la Commission concluait que, parmi les 148 PSC vérifiées, 17 % n'auraient pas dû être accordées. La situation ne s'améliore pas : parmi les 47 PSC vérifiées au cours des cinq dernières années, c'est 25 % d'entre elles qui n'auraient pas dû être accordées.

Selon les premiers constats d'une étude en cours, de nombreux gestionnaires perçoivent encore la promotion

sans concours comme une forme de récompense ou de reconnaissance. D'autres s'en servent à des fins de rétention, alors que cette promotion ne doit viser qu'à régulariser le classement d'un emploi à la suite d'un enrichissement des tâches.

Les directions des ressources humaines sont toutefois de plus en plus conscientisées et les ministères et organismes vérifiés semblent démontrer une véritable intention de s'amender. Selon le SCT, le recours à ce type de promotion serait en baisse. La Commission ose croire que l'impact de ses vérifications se fera sentir bientôt.

– **Vérification de l'admissibilité des candidats :**

En 2016-2017, on a constaté un taux de non-conformité anormalement élevé dans la vérification de l'admissibilité de candidats à une réserve de candidatures au ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs. De plus, à la suite de deux enquêtes, le ministère de la Justice et la Société d'assurance automobile du Québec ont dû reprendre la vérification de l'admissibilité de plusieurs participants.

Des enquêtes réalisées en 2016-2017 ont également révélé un taux de non-conformité de 33 % dans la vérification de l'admissibilité faite par le Centre de

services partagés du Québec (CSPQ) dans le contexte de divers processus de qualification. Préoccupée par ce constat, la Commission procèdera sous peu à une vérification de l'admissibilité à divers processus de qualification tenus par le CSPQ. Elle proposera des mesures correctives au besoin.

CONCLUSIONS RELATIVES AU MANDAT DE VÉRIFICATION SUR LA GESTION DES EMPLOIS DE COMPLEXITÉ SUPÉRIEURE

La désignation à un emploi dit de complexité supérieure constitue un levier pour préserver l'expertise interne en reconnaissant la complexité des tâches exercées par certains employés professionnels.

Même si les dossiers vérifiés ont révélé un taux de conformité élevé, certaines irrégularités et façons de faire peuvent semer le doute sur l'impartialité des décisions qui ont mené à la désignation des personnes. De ce fait, l'intégrité du processus d'évaluation des emplois visés pourrait être remise en cause.

En outre, même si le cadre normatif le prévoit, le SCT n'effectue pas de vérifications ponctuelles des évaluations faites par les organisations. Selon la Commission, cela constitue un risque sur le plan de la cohérence gouvernementale.

Dans une optique de révision continue de ses façons de faire, la Commission a recommandé au SCT de mener un exercice d'évaluation de la directive portant sur la détermination du niveau de complexité des emplois. Rappelons que cette directive est en application depuis un peu plus de 10 ans.

CONCLUSIONS RELATIVES À L'ÉTUDE SUR L'EMBAUCHE DES AGENTES ET DES AGENTS DE SECRÉTARIAT DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Dans cette étude, la Commission a constaté que :

- outre la concurrence avec les autres secteurs, la fonction publique doit composer avec la concurrence interne entre ses ministères et organismes;
- le bassin de main-d'œuvre pour le personnel de secrétariat se trouve principalement chez les élèves qui obtiennent un diplôme d'études professionnelles. Or, les centres de formation professionnelle connaissent peu la fonction publique;
- la tenue de processus de qualification à date fixe n'est pas adaptée à la réalité des chercheurs d'emploi;
- le délai moyen entre la date de transmission d'une offre de service et la nomination est d'environ neuf mois dans la fonction publique. Ce délai est beaucoup trop long, considérant que la majorité des élèves se font offrir des emplois avant même la fin de leur stage.

Pour pallier la forte concurrence entre les employeurs, la fonction publique doit être plus proactive dans ses démarches, tant auprès des élèves qu'auprès des établissements d'enseignement. Elle doit aussi mieux faire connaître ses processus d'embauche et s'assurer qu'ils sont adaptés à la réalité des chercheurs d'emploi.

Des recommandations en ce sens ont été formulées au SCT et au CSPQ. À cet égard, je suis heureuse de souligner que le CSPQ a déjà donné suite à l'une de ces recommandations. Le 10 octobre dernier, il a en effet publié son tout premier processus de qualification à durée indéterminée pour le personnel de secrétariat.

RETOUR SUR LE BILAN DE MI-PARCOURS

Dans son rapport de mi-parcours, la Commission manifestait son intention d'effectuer davantage de vérifications dans de petits organismes. En 2016-2017, trois organismes de moins de 100 ETC ont été vérifiés. Aucune non-conformité n'a été constatée dans les dossiers examinés.

Comme projeté, la Commission a aussi introduit un volet sur le recours aux ressources contractuelles externes dans ses vérifications auprès des principaux donneurs d'ouvrage de la fonction publique. Le premier rapport qui inclut cet élément a été publié en juillet dernier.

En septembre 2016, afin de mieux cerner certains contournements et de proposer des pistes de solution plus ciblées, la Commission a entrepris une étude sur les « promotions à la suite de la réévaluation d'un emploi ». Notons que cette nouvelle appellation porte moins à confusion que la notion de « promotion sans concours », qui était souvent perçue, à tort, comme une promotion qui ne nécessitait pas d'examen.

Quant à l'étude sur la représentativité des groupes cibles, elle a été reportée puisque le SCT a entrepris des travaux visant à réviser les programmes d'accès à l'égalité en emploi.

Par ailleurs, pour remédier aux lacunes constatées, la Commission souhaitait l'instauration d'un programme de formation continue à l'intention des professionnels des ressources humaines. Les bonifications que le SCT a apportées au Programme gouvernemental de formation en matière de dotation au cours de la dernière année ont répondu à cette préoccupation.

La Commission proposait aussi aux ministères et organismes d'instaurer des mécanismes d'assurance qualité pour les activités de dotation jugées à risque, et de mettre sur pied une communauté de pratique afin de faire connaître ces mécanismes au plus grand nombre. Ces pistes d'amélioration tiennent toujours.

D'ailleurs, dans un objectif d'amélioration continue afin d'accroître son influence et de jouer plus efficacement son rôle, la Commission a elle-même revu ses façons de faire. Elle a procédé à l'implantation de nouvelles approches en matière de surveillance, lesquelles sont intégrées progressivement dans la planification de ses mandats de vérification et d'enquête.

CONCLUSION

Je ne pourrais terminer sans mentionner que, pour la Commission, une séance comme celle d'aujourd'hui est une occasion privilégiée d'accroître la visibilité de ses travaux et de partager ses préoccupations.

Cela devrait non seulement favoriser l'application des recommandations qu'elle formule, mais également sensibiliser les sous-ministres et les dirigeants d'organisme à l'importance que vous accordez à la gestion des ressources humaines, en général, et au respect des principes démocratiques enchâssés dans la Loi, en particulier.

Merci de votre attention.